



VU Research Portal

Jazzy structures: Een slotbeschouwing over de toekomst van veiligheid

Boutellier, J.C.J.

published in

Tijdschrift voor veiligheid
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Boutellier, J. C. J. (2011). Jazzy structures: Een slotbeschouwing over de toekomst van veiligheid. *Tijdschrift voor veiligheid*, 10(4), 70-80.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Jazzy structures

Een slotbeschouwing over de toekomst van veiligheid

Hans Boutellier

De auteur geeft een beschouwing over de artikelen in deze aflevering naar aanleiding van het tienjarig bestaan van het Tijdschrift voor Veiligheid. Hij constateert dat er op het veiligheidssterrein sprake is van een toenemende hybridisering, subjectivering en fragmentering. Het naar elkaar toegroeien van vormen van veiligheidsbeleid lijkt nog het minst op te gaan voor de gezamenlijke aanpak van sociale en fysieke veiligheid, terwijl dit in de zogenaamde integrale veiligheid juist beoogd wordt. Volgens de auteur komt dat door 'de morele angel', die in sociale veiligheid wel, maar in fysieke veiligheid geen dominante rol speelt. De door de auteur geconstateerde verstrengeling van vormen van veiligheid heeft een normatieve grondslag – het gaat om de sociale ordening van een samenleving die steeds ingewikkelder in elkaar steekt. Voor de toekomst ligt een steeds verdergaande responsabilisering voor de hand, waarin de beleving van veiligheid nog belangrijker wordt. Geen groot georkestreerd veiligheidsbeleid, maar jazzy structures zullen daarom het toekomstbeeld bepalen.

Vooralsnog beschouw ik 1985 als het sleuteljaar in het naoorlogse Nederlandse veiligheidsbeleid. Toen verscheen de kabinetsnota *Samenleving en criminaliteit*. Deze definieerde het criminaliteitsprobleem voor het eerst en heel nadrukkelijk als maatschappelijk vraagstuk en bevatte ook nog eens een omvattende strategische aanpak. Natuurlijk was er voordien beleid inzake criminaliteit en openbare ordeproblemen, maar dat was over het algemeen direct gekoppeld aan de betrokken instituties van politie, justitie, gevangeniswezen en reclassering. En het duurde tot 1993 tot het criminaliteitsvraagstuk werd benoemd in termen van veiligheid.¹ Maar de nota *Samenleving en criminaliteit* is te zien als het begin van de opkomst van 'veiligheid' als maatschappelijk programma (vergelijkbaar met het onderwijs en de gezondheidszorg).²

Deze constatering is niet nieuw, maar blijft wel verbazen. Ruim een kwart eeuw nadat de claim op een breed maatschappelijk beleid was uitgeschreven is de roep om veiligheid immers nog niet verstomd. Integendeel, er wordt nog een tandje bijgezet. In politiek Den Haag is een landelijk driehoek aangetreden met een burgemeester die na Rotterdam nog een treetje hoger wilde, een superofficier die nooit hoofdofficier zou zijn geworden maar wel staatssecretaris, en een korpschef

1 In de eerste *Integrale veiligheidsrapportage* (zie Cachet & Ringeling 2005).

2 Het woord 'programma' gebruik ik hier welbewust, enerzijds omdat dit vaak gebeurt in overheidsstukken (bijvoorbeeld het Programma Nationale Veiligheid van BZK), anderzijds omdat het conceptueel verwijst naar het systematische karakter ervan.

die terugkeerde bij de politie toen die ook nationale ambities kon realiseren. De ene maatregel volgt op de andere stelselwijziging. Wat het meest verbaast is de subtekst van veel veiligheidsbeleid; alsof we een nieuw probleem hebben ontdekt, waarvoor we een aanpak moeten bedenken.

Alsof er niets gebeurd is staat het slachtoffer klaarblijkelijk nog steeds in de kou. De opgelegde straffen blijven voor sommige politici een lachertje (terwijl al jaren onmiskenbaar sprake is van zwaardere sancties). Het gevangeniswezen lijkt onverkort op een landelijke hotelketen (na decennia van versobering en stringente beveiliging). En de criminaliteitscijfers zijn nog steeds een schande (ondanks dalingen of op zijn minst stabilisering voor de meeste delicten). Zoals de politiek suggereert een nieuw probleem te hebben uitgevonden, zo lijken de commentaren daarop vaak net zo pril en zonder geschiedenis (bijvoorbeeld De Graaf & Schinkel 2010).

Maar rond het thema veiligheid is heel veel gedaan, uitgeprobeerd en gezegd. Dat is sinds tien jaar onder andere geboekstaafd in het *Tijdschrift voor Veiligheid*. Alleen al om redenen van historisch besef is het van belang dat in het Nederlandse taalgebied een tijdschrift bestaat dat de studie naar veiligheid kan codificeren. Daarbij heeft het altijd enige moeite gehad met de grensafbakening van veiligheid. Ten opzichte van de criminologie geldt dat het niet zozeer gaat om oorzaken van strafrechtelijk relevant gedrag, maar om de reactie daarop vanuit het perspectief van de samenleving. Maar ten opzichte van andere disciplines en vraagstukken is de afbakening wat moeilijker.

In die zin is deze jubileumuitgave een interessante redactionele exercitie. Zij probeert een aantal centrale differentiaties in het veiligheidsdomein te onderzoeken teneinde meer greep te krijgen op de ontwikkeling van het veiligheidsprogramma. Objectief-subjectief, intern-extern, publiek-privaat en sociaal-fysiek, alle onder de noemer van het zelfstandig naamwoord veiligheid. Helaas is de laatste exercitie (sociaal-fysiek) gestrand, hetgeen waarschijnlijk illustratief is voor de stelling die ik in deze slotbijdrage wil betrekken: het veiligheidsprogramma ondergaat een proces van hybridisering, terwijl dit op het enige terrein waarop dat expliciet was beoogd – integrale veiligheid – lijkt te mislukken. Aan de hand van deze stelling waag ik me in dit artikel aan een blik op de toekomst, met de aantekening dat deze niet anders dan troebel kan zijn. Ik beschrijf kort de portee van de hiervoor gepubliceerde stukken, doe wat scenarioachtige voorspellingen en suggereer enkele punten voor de agenda van de toekomst.

Een diagnose van het vak

Tien jaar *Tijdschrift voor Veiligheid* geeft reden tot gepaste vreugde, een terugblik en een voorbeschouwing naar wat komen gaat. De analyse van Wouter Stol bevat interessante bevindingen over de ontwikkeling van het veiligheidsprogramma. De 129 artikelen (van 193 unieke auteurs) komen voor een groot deel voort uit de domeinen criminologie (44%) en bestuurskunde (38%).³ Dat is een belangrijk

3 Daarna komen sociologie (11%), rechtswetenschap (6%) en nog wat andere disciplines.

gegeven. Klaarblijkelijk genereert het begrip veiligheid vrij specifieke aandacht. Voor zover het om sociale veiligheid gaat, is de criminologische inbreng begrijpelijk. De bestuurskundige inbreng heeft vooral te maken met de vraagstukken van de (bestuurlijke) organisatie van veiligheid: *governance*. Juist in de reactie op veiligheidsproblemen is het bestuur aan zet – het betreft immers de klassieke functie van de staat. Zoals de criminologie eind negentiende eeuw opkwam als sociaalwetenschappelijke *spin-off* van de strafrechtswetenschappen, zo ontwikkelt veiligheidsstudies zich als een vorm van toegepaste bestuurswetenschappen.

Volgens Foucault (1977) construeerde de criminologie 'de crimineel' als studieobject, maar ook als identiteit waaromheen zich tal van machtspraktijken vormden. Dit geldt ook voor de veiligheidsstudies die een nieuwe vorm van besturen introduceerden. In dat verband is opnieuw Foucault relevant, die het begrip *gouvernementalité* introduceerde (zie Schuilenburg & Van Tuinen, 2009, die dit begrip vertalen als bestuurlijkheid). Veiligheid werd in de afgelopen drie decennia een maatschappelijk project, dat richtinggevend zou worden voor de inrichting van de sociale orde. Zoals criminaliteit de vraagstukken van recht en orde steeds meer ging domineren, zo werd de organisatie van veiligheid een kernstuk van beleid en bestuur. Daar profiteerde de criminologie van (alleen al qua omvang), hoewel ze enigszins blijft gekluisterd aan haar strafrechtelijke banden. Maar voor de veiligheidsstudies lijkt dat een stuk minder het geval te zijn.

In Nederland en België zijn niet heel sterke wetenschappelijke scholen op het terrein van veiligheidsstudies ontstaan, zonder de specifieke plaatsen waar dat wel het geval is tekort te willen doen.⁴ Veiligheid blijkt toch meer een veld om je op te bekwamen dan een object om te bestuderen. In het beroepsonderwijs kan de veiligheidszorg zonder meer als een succes worden beschouwd. De beperkte academische ontwikkeling wordt bevestigd door het feit dat 52% van de artikelen in tien jaar *Tijdschrift voor Veiligheid* van de universiteiten komt (slechts 4% overigens van het hbo). Een groot aantal artikelen komt dus vanuit het veld of de toegepaste onderzoeksinstituten. Veiligheid is een onderzoeksthema, maar (nog) geen theoretische discipline. Wouter Stol pleit terecht voor een interdisciplinaire benadering van veiligheid, maar dit zal onherroepelijk ook leiden tot een diffusere wetenschappelijke identiteit, en daarmee wellicht juist minder academische productie.

Over hybridisering

Met de constatering dat we te maken hebben met een gemankeerde discipline nemen we kennis van twee andere door de redactie uitgelokte artikelen, met in de titels respectievelijk de woorden 'hybridisering' en 'grensvervaging'. Jan Terpstra geeft een overzicht van de discussie over de relatie tussen publieke politie en particuliere beveiliging. Deze groeien volgens hem steeds meer naar elkaar toe, qua

4 Het gaat hier – afgezien van individuele inspanningen – vooral om Universiteit Gent, de Vrije Universiteit Amsterdam en recent Campus Den Haag (Universiteit Leiden). In Antwerpen is een studie Veiligheid in ontwikkeling op basis van een zelfstandige conceptuele status van het begrip veiligheid.

omvang en functie. Daarbij zou ik willen aantekenen dat de private beveiliging meer naar de politie toegroeit dan omgekeerd. Bovendien leidt de opkomst van de diensten toezicht en handhaving in de steden tot een onmiskenbare concurrentieslag met de particuliere beveiliging, waar het gaat om het publieke domein. Terpstra pleit voor het overeind houden van de notie 'veiligheid als publiek goed' op basis van een tripartiete regulering: door de overheid, door de branche en door de professionals, die zich respectievelijk moeten laten leiden door het algemeen belang, maatschappelijke waarden en een moreel kompas.

In hoeverre de private branche zich waardegericht kan ontwikkelen is ook volgens Terpstra de vraag. De wereldwijde commerciële beveiligingsorganisaties laten zich vooral leiden door wat wettelijk is toegestaan (multinationale bedrijven zoals Group4Securicor die in Irak personeel met machinegeweren hebben rondlopen, bewaken in Nederland bij wijze van spreke de speeltuintjes). Hoe dit ook zij: er is sprake van een groeiende samenwerking tussen politie, stadstoezicht en particuliere beveiliging, alleen al omdat private partijen een steeds groter beroep doen op in te huren beveiliging. In de literatuur wordt in dit verband gesproken van de pluralisering van de politiefunctie (Jones & Newburn 2002) oftewel van vervagend blauw (Van Steden & Hageman 2008). Politieachtige functies nemen toe, terwijl het mandaat niet heel scherp geregeld is. Het potentiële risico schuilt in een geleidelijke verschuiving van zwaarmacht naar particuliere macht, uitgeoefend door moeilijk controleerbare organisaties. Ze worden betrokken in de normatieve taak, die niet voor niets zo nauwkeurig is belegd in wet- en regelgeving.

Tom Vander Beken analyseert een vergelijkbare 'grenserving' tussen interne en externe veiligheid. Het klassieke onderscheid tussen politie en het leger staat steeds meer onder druk van veranderende omstandigheden, en daaruit voortvloeiende behoeften. Aan de ene kant wordt het leger steeds meer ingezet voor politietaken (ordehandhaving), aan de andere kant heeft de politie steeds meer te maken met vijanden in plaats van boeven. De kreet 'war on drugs' is in dat verband veelzeggend, en dat geldt een te meer voor de rol van de politie in geval van radicalisering en terrorisme. Leger, veiligheidsdiensten en politie komen elkaar steeds vaker tegen in operaties in binnen- en buitenland, waarbij zich opnieuw de vraag voordoet hoe en wat er nu eigenlijk wettelijk geregeld is. Vander Beken wijst erop dat in wet- en regelgeving het nationale perspectief domineert, waardoor veel zaken onvoldoende geregeld blijven, bijvoorbeeld waar het gaat om het delen van informatie.

De normatieve angel

Helaas ontbreekt een voorgenomen artikel rond het onderscheid tussen fysieke en sociale veiligheid. Daarbij gaat het om het terrein van rampen en crisisbestrijding versus de traditionele opgaven van de politie: handhaving van de openbare orde en van de strafwet. De derde taak, hulpverlening in crisissituaties, heeft een raakvlak met het fysieke terrein, maar betreft vooral acute kleinschalige situaties, naast de ondersteuning bij rampen en crises. Interessant is dat het begrip 'integrale veiligheid', waarmee uitgerekend de samenhang tussen sociale en fysieke

veiligheid moest worden gerealiseerd nooit goed van de grond is gekomen (Cachet & Ringeling 2005). De 25 veiligheidsregio's hebben zich relatief onafhankelijk van de politieorganisatie ontwikkeld, en de komst van de nationale politie op basis van tien politieregio's staat weer geheel los van de veiligheidsregio's.

Een enigszins speculatieve verklaring voor deze gescheiden ontwikkeling van beide terreinen schuilt naar mijn idee in 'de morele angel' van het veiligheidsvraagstuk. Sociale veiligheid heeft expliciet te maken met 'wat niet deugt en wat je eraan kunt doen'. Het is een morele aangelegenheid, waar we ons druk om kunnen maken, ondanks de pogingen om de aanpak zoveel mogelijk te 'rationaliseren'. Criminaliteit, overlast en antisociaal gedrag kunnen in de publieke opinie gegarandeerd rekenen op veel aandacht en verontwaardiging. Dat geldt in veel mindere mate voor rampen en crisis, tenzij er een duidelijke schuldige is aan te wijzen. Er bestaat een neiging om die ogenblikkelijk te zoeken, maar dat blijkt vaak tevergeefs. Veelal is sprake van 'gedeelde verantwoordelijkheid' en 'samenloop van omstandigheden'. Sociale veiligheid is uiteindelijk een kwestie van schuld en boete, terwijl fysieke veiligheid meer een kwestie van noodlot, toeval of eventueel nalatigheid is.

De kernfunctie van de politie schuilt naar mijn mening in de grensbewaking van 'de morele ruimte' (een begrip van de Poolse socioloog Sztompka, zie Boutellier 2010). Juist bij de inzet van andere partijen (particuliere beveiliging) wordt de morele gevoeligheid duidelijk. Desalniettemin neemt de groei daarvan toe op grond van capaciteitsvragen en economische afwegingen (Van Steden 2007). Samenwerking móet als het ware wel plaatsvinden, met weliswaar verschillende bevoegdheden, maar vanuit een vergelijkbare functie van normatieve begrenzing. Veelzeggend is dat de waardeoriëntatie van betrokkenen niet eens zozeer verschilt (Van Steden, Van der Wal & Lasthuizen 2010), waarbij de burger overigens wel meer waardering op kan brengen voor 'echte politie' (Van Steden, Roelofs & Nalla 2009). Een dergelijke morele rol geldt ook voor de militaire functie, waarbij de morele ruimte ook gekoppeld is aan nationale grenzen. De bevelsstructuur verschilt, evenals inzet en middelen, maar de normatieve functie is vergelijkbaar met die van de politie. De hybridisering van veiligheid onderhoudt volgens deze redenering een relatie met haar normatieve kwaliteit.

Het veiligheidsgevoel

Eén bijdrage uit dit nummer bleef tot nu toe nog onbesproken. Stefaan Pleysier behandelt de relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid aan de hand van het zogenaamde rationaliteitsdebat. Dat debat betreft de vraag of gevoelens van onveiligheid wel rationeel te duiden zijn. Er zijn immers discrepanties tussen de feitelijke kans om slachtoffer te worden en de mate waarin mensen daar op voorhand benauwd voor zijn. De bekende bange dametjes en de roekeloze jonge mannen. Maar er is ook het verschil tussen algemene cijfers over criminaliteit en gevoelens van onveiligheid (deze blijken in de tijd overigens behoorlijk synchroon te lopen). Veel auteurs gaan ervan uit dat achter de veiligheidsbeleving een groter scala aan zorgen, onzekerheden en onbehagen schuilgaat dan vaak wordt gedacht.

Interessant overigens om te lezen dat Furstenberg in zijn beroemde eerste publicatie over 'fear of crime' uit 1971 deze symbolische projectie al benoemt. Gevoelens van onveiligheid zijn met andere woorden multicausaal samengesteld. Daar komt bij dat volgens Pleysier 'de rationaliteit van onveiligheidsgevoel sowieso niet is vast te stellen'. Wanneer is men nu 'terecht' bang, en wanneer niet? En het onderscheid tussen objectief en subjectief wordt nog troebeler als we ons realiseren dat objectieve cijfers (aangifte, melding in bevolkingsenquête) zijn gevoed door subjectieve afwegingen om te melden. Daarmee vervalt naar mijn idee *de facto* de zin van het onderscheid tussen objectieve en subjectieve veiligheid, op de wijze waarop daar nu mee wordt omgegaan. Pleysiers pleidooi voor een fundamentele bezinning op de concepten via een psychologie van het angstige individu en een sociologie van de veiligheid lijkt me dan ook op zijn plaats. Hoewel van een wat andere orde geeft ook deze tweedeling (objectief-subjectief) aanleiding tot relativering van het verschil, een geval van theoretische hybridisering.

Op grond van deze constatering waag ik me aan een verdergaande speculatie over de betekenis van 'veiligheid' in de komende tijd. Naast de geconstateerde hybridisering zal naar mijn mening sprake zijn van een subjectivering van veiligheid, dat wil zeggen dat veiligheid in toenemende mate wordt gezien en gedefinieerd vanuit de beleving, beoordeling en inzet van individuen of de sociale verbanden tussen hen. Empirische referenties hiervoor vind ik in de wettelijke ruimte die gecreëerd wordt voor vormen van eigenrichting, maar meer in het algemeen in het mantra van 'de eigen verantwoordelijkheid' voor veiligheid. Deze beweging van overheid naar burger staat niet op zichzelf, maar heeft te maken met de veranderende sociale structuur van de samenleving. Zij doet zich niet alleen voor op het terrein van veiligheid, maar geldt voor veel meer beleidsterreinen. Zoals men geacht wordt zorg te dragen voor de eigen gezondheid, gaat dit ook steeds meer gelden voor de eigen veiligheid.

Over subjectivering

Er komen thans twee factoren samen die met elkaar momentum leveren voor de subjectivering van veiligheid: de economische crisis die leidt tot bezuinigingen, en een groeiende ideologische overtuiging dat de overheid moet terugtreden. Nu lijkt juist op veiligheidsterrein geen sprake te zijn van een terugtrekkende overheid. Er is immers sprake van centralisering en versterking van een autoritair staatsoptreden vanuit 'de nationale driehoek' op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Naar mijn mening zijn de 'nationalisering' van de politie⁵ en de stoere wetgeving uit Den Haag echter geen noodzakelijke voorbode van een controlestaat. Daar zijn ten eerste de middelen niet voor beschikbaar, maar bovendien is de wereld te ingewikkeld om centraal te leiden. In dat verband acht ik het begrip netwerksamenleving zonder meer relevant (Castells 2000; Van Dijk 2006).

5 Een steeds vaker gehoorde term, die voortkomt uit de socialistische beweging die streefde naar staatsbezit van productiekrachten, maar die ook hier van toepassing lijkt.

Individualisering, globalisering en informatisering hebben geleid tot een sociale morfologie die niet langer aan coherente gemeenschappen gebonden is. Men verlangt er wel naar, maar niemand wil er meer deel van uitmaken. Of hooguit zo nu en dan, of als het zo uitkomt (het Oranjelegioen). Bauman (2000) spreekt in dat verband van 'cloakroom communities'; het zijn kapstokken waaraan men tijdelijk zijn identiteit ophangt c.q. ontleent. Ik vind om die twee redenen – schaarste en complexiteit – een ander scenario waarschijnlijker. De centralisering op het terrein van veiligheid leidt weliswaar tot strafrechtelijke aanscherping, maar tegelijk tot een verdergaande responsabilisering van andere partijen en burgers zelf.

In deze responsabilisering geeft het nationaal geleide strafrechtelijke systeem weliswaar de richting aan, maar de *drive* wordt ontleend aan de wijze waarop lokaal, in bedrijven en organisaties, op scholen en op pleinen en door burgemeesters, winkeliers en buurtbewoners de veiligheidssituatie wordt beleefd. Hierbij is dus sprake van een verdergaande subjectivering van veiligheid: burgers zullen het steeds meer zelf gaan doen, waarbij het eigen gevoel nog meer leidend zal zijn dan nu al het geval is. Een aardig voorbeeld is de veiligheidsindex in Rotterdam, die is samengesteld uit objectieve gegevens en subjectieve maten (Tops 2007). Of neem het uit het Verenigd Koninkrijk overgewaaid fenomeen *reassurance policing*, waarbij de beleving doorslaggevend is voor de aanpak (Innes 2004). In deze voorbeelden gaat het om beleving als sturend principe voor politie-inzet. Maar geleidelijk aan ontwikkelt veiligheid zich steeds meer tot een soort leidraad voor de vormgeving van het eigen leven en dat van de omgeving.

Hier is naar mijn mening sprake van een nieuwe fase in de ontwikkeling van de betekenis van veiligheid(sbeleid). Vanaf 1985 kunnen we de volgende driedeling maken: van criminaliteit als probleem van sociale controle (-1995), naar veiligheid als orderingsvraagstuk (-2005), tot veiligheid als oriëntatiepunt. In de netwerksamenleving zijn niet zo heel veel vanzelfsprekende referentiepunten meer over. Men zoekt ze wel (leiders, gemeenschappen, idealen, ideologieën), maar men wil ze niet volgen. Maar voor het eigen welbevinden is veiligheid een cruciale notie: voor de beleving van de relatie tot anderen (als potentieel risico of vertrouwd), van de wijze waarop men in de wereld staat (*streetwise* en zelfredzaam of angstig en behoeftig) en voor de eigen identiteit (de *sense of belonging*).

Beleving als leidraad

De eerste tien jaar na de nota *Samenleving en criminaliteit* hebben nadrukkelijk in het teken gestaan van het agenderen van de ernst van het probleem. De samenleving moest worden gemobiliseerd in termen van sociale controle, functionele controle en criminaliteitspreventie. Het tijdschrift *Sec* werd gestart (nu *Secondant*), de Hein Roethofprijs werd ingesteld,⁶ en elke zichzelf respecterende gemeente stelde een ambtenaar criminaliteitspreventie aan. Veiligheidsbeleid stond in het teken van het voorkomen van objectief vast te stellen problemen. Na tien jaar kwam

6 Genoemd naar Kamerlid Hein Roethof die voorzitter was van de commissie-Kleine criminaliteit, wier rapport (1984) inspiratiebron was voor *Samenleving en criminaliteit*.

daar drastisch verandering in. In 1993 verscheen de eerste *Integrale veiligheidsrapportage* van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het was het begin van een tweede fase waarin het vocabulaire van risico en veiligheid van toepassing werd verklaard – het is het moment dat veiligheid een overkoepelend begrip ging worden.

Ik heb eerder laten zien dat hiermee drie bruggen werden geslagen (Boutellier 2011, h. 4): van reactief, repressief denken (en daarvan afgeleide preventie) naar proactief risicodenken (en daarop gebaseerd veiligheidsbeleid); van strafrechtelijk beleid naar bestuurlijke *governance* (de gemeenten en andere partijen werden nadrukkelijker aangesproken); van objectieve cijfers naar subjectieve beleving – het begrip veiligheid verwijst ook naar hoe mensen deze beleven. Hoe dat ook zij, het beleid dat in termen van veiligheid midden jaren negentig werd ingezet is doorgedrongen tot op allerlei beleidsterreinen. Een duidelijk voorbeeld is Rotterdam, waar begin jaren nul het veiligheidsbeleid synoniem werd voor lokaal beleid: een regimeverandering (Tops 2007). In het algemeen zien we in deze jaren een sterke tendens tot responsabilisering, zoals David Garland dat in 1996 al had genoemd. Maar die bleef in deze tweede fase vooral een ‘professionele’ aangelegenheid.

Ik meen dat we aan het begin staan van een derde fase, waarin de persoonlijke beleving van veiligheid nog beslissender gaat worden dan tot nu toe het geval was. De eerste fase was er vooral een van preventieve maatregelen; de tweede was er een van verantwoordelijkheid nemen (of opgedrongen krijgen), vooral door professionals van andere beleidsterreinen (onderwijs, zorg, jeugdhulpverlening, sociale zaken, welzijnswerk). In de derde fase wordt veiligheid meer een zaak van individuele oriëntatie. Gegeven een stringent strafrechtelijk beleid, dat met relatief beperkte middelen zal worden uitgevoerd, zal de normatieve functie van de politie nog meer teruggedrongen worden naar de samenleving. Een voortgaande verschuiving van sociaal beleid inclusief veiligheid naar de ‘big society’ van burgers en hun sociale verbanden.⁷ Met de term oriëntatie duid ik op de gedachte dat veiligheid richting gaat geven aan het eigen leven en de inrichting daarvan.

Over fragmentering

De netwerksamenleving is naar mijn mening een overtuigend concept om de huidige samenleving te beschrijven. Op grond daarvan zijn enkele ingrediënten te benoemen die van wezenlijke betekenis zijn voor de sociale ordening van de samenleving (Boutellier 2011). Om te beginnen wordt deze door veel mensen als betrekkelijk chaotisch ervaren. Men heeft het eigen leven aardig op orde, maar weet niet goed hoe dat zich verhoudt tot de rest van de samenleving: ‘het gaat goed met mij, maar slecht met ons’ (Paul Schnabels bondige samenvatting van een SCP-bevinding (Dekker & Steenvoorden 2008)). Men ziet veel geworstel van bestuurders, handelingsverlegenheid van professionals en onbehagen onder bur-

7 Zie in dat verband het boek *Red Tory* van Philip Blond (2010), de ideoloog van de Britse regering-Cameron.

gers. Veiligheid heeft alle kenmerken van een ‘gemeenschappelijk goed’, niet alleen in de betekenis van een gedeeld belang, maar meer nog van een richtinggevend doelstelling voor een samenlevingsproject.

Tot nu toe werd dit project in grote mate geclaimd en vormgegeven door de overheid en de aan haar gebonden instituties. Dat zal steeds minder het geval zijn. De middelen schieten tekort, niet alleen in financiële zin, maar ook in ideologisch opzicht. De netwerksamenleving kent meer stabiliteit dan we geneigd zijn te denken (zo groot zijn de problemen nu ook weer niet), maar ze heeft ook een sterk fragmenterend karakter. Hechte gemeenschappen, met solide sociale structuren hebben plaatsgemaakt voor veel lossere verbanden, waarin sterke en zwakke relaties door elkaar lopen. Burgers sprokkelen steeds meer hun eigen identiteit bij elkaar, of construeren er al twitterend nog een bij op Facebook. Zij verhouden zich steeds meer vanuit hun eigen perspectief tot de samenleving. Van overkoepelende stelsels, systemen en organisaties verwacht men niet al te veel heil. Sterker nog, op talloze terreinen zien we dat organisaties zich eerder moeten voegen naar sociale dynamiek dan dat zij daar richting aan geven.

Deze enigszins abstracte constatering baseer ik op talloze lezingen, gesprekken en praktijken. Om een voorbeeld te geven: het Amsterdamse jeugdbeleid dat momenteel wordt ontwikkeld komt in het teken te staan van ‘terug naar de ouders’. Het is een beleid van deprofessionalisering, betere aansluiting bij ‘eigen kracht’, meer aandacht voor zelforganisaties van allochtonen en dergelijke.⁸ Als we een dergelijke beweging toepassen op veiligheidsterrein, dan betekent dit dat burgers steeds meer ‘op eigen gezag’ bepalen wat zij acceptabel vinden of niet, en wat ze daar dan aan zullen doen. Dit is vanzelfsprekend altijd al enigszins het geval, maar de legitimiteit van de ‘eigen beoordeling’ zal toenemen, op het moment dat ook meer ruimte wordt gegeven voor eigenmachtig optreden. Wat in incidentele vormen zal gebeuren, is in ideële zin van veel grotere betekenis. Men staat en gaat voor de eigen veiligheid vanuit het eigen perspectief, binnen de eigen netwerken, en op basis van eigen termen. Het ‘gemeenschappelijk goed’ veiligheid blijft in strafrechtelijke zin wel overeind met een nationaal aangestuurde, justitiële politie. Maar lokaal zal sprake zijn van een toenemende fragmentering van veiligheidszorg.

Besluit

Geïnspireerd door de artikelen in dit feestnummer van het *Tijdschrift voor Veiligheid* heb ik me enigszins speculatief laten gaan met een vooruitblik naar de nabije toekomst. De door de auteurs geconstateerde verstengeling van vormen van veiligheid heeft een normatieve grondslag – het gaat om de sociale ordening van een samenleving die steeds ingewikkelder in elkaar steekt. Daarbij groeien veiligheidsorganisaties naar elkaar toe, met alle consequenties van dien voor de democratische legitimiteit en controleerbaarheid. De centralisering van de politie heeft naar verwachting vooral consequenties voor de strafrechtelijke inzet. Voor het gewone

8 Persoonlijke mededeling van hoofd jeugdbeleid Rutger Hageraats.

veiligheidsbeleid ligt een verdere responsabilisering voor de hand. Waar deze tot voor kort nog vooral een zaak van professionals was, zal ze echter verder doorgeschoven worden naar burgers. Die tendens wordt ingegeven door bezuinigingen, maar past ook bij de huidige netwerksamenleving, waarin het eigen perspectief van burgers steeds meer organiserend is voor het aanbod. De eigen beleving speelt daarin een cruciale rol. Afhankelijk van inzet van individuen, lokale organisaties en voortvarendheid van lokale politici zal sprake zijn van een toenemende differentiatie in beleid, organisatie en beleving van veiligheid. Geen groot georkestreerd veiligheidsbeleid, maar *jazzy structures* zullen het beeld bepalen.

Literatuur

- Bauman, Z. (2000) *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press
- Blond, P. (2010) *Red Tory: How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*. London: Faber & Faber.
- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2010) Lokale wanordening. Over de rol van de politie bij de inrichting van de morele ruimte. In: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 191-204.
- Boutellier, H. (2011) *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Cachet, A. & A. Ringeling (2005) Integraal veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam. In: E. Muller (red.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 635-663.
- Castells, M. (2000) *The Information Age. Economy, Society and Culture* (Vol. I: The Rise of the Network Society). Oxford: Blackwell.
- Dekker, P. & E. Steenvoorden (2008) *Continu onderzoek burgerperspectieven*. Den Haag: SCP.
- Dijk, J. van (2006) *The Network Society*. London: Sage.
- Foqué, R. & I. 't Hart (1990) *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*. Arnhem: Gouda Quint.
- Foucault, M. (1977) *Discipline and Punishment. The Birth of the Prison*. London: Allen Lane.
- Garland, D. (1996) The limits of sovereign state. Strategies of crime control in contemporary societies. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Graaf, B. de & W. Schinkel (2010) Het recht op veiligheid schept een permanente noodtoestand. *NRC Handelsblad*, 30-31 december 2010.
- Innes, M. (2004) Reinventing tradition? Reassurance, neighbourhood security and policing. *Criminal Justice*, 4(2), 151-171.
- Jones, T. & T. Newburn (Eds.) (2002) *Plural Policing. A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Moerings, M. & H. Boutellier (red.) (1994) *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem/Utrecht: Gouda Quint/Willem Pompe Instituut/NVK.
- Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren* (1985) Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Schuilenburg, M. & S. van Tuinen (2009) Michel Foucault: biopolitiek en bestuurlijkheid. *Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie*, 3, 1-5.
- Steden, R. van (2007) *Privatizing Policing. Describing and Explaining the Growth of Private Security*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hans Boutellier

- Steden, R. van, M. Roelofs & M. Nalla (2009) Burgers over beveiligers: een kwantitatief onderzoek naar percepties, verwachtingen en oordelen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8(4), 3-21.
- Steden, R. van & H.A. Hageman (2008) Vervagend blauw. Over politiefamilies, controle en vertrouwen. In: H. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 199-222.
- Steden, R. van, Z. van der Wal & K. Lasthuizen (2010) *Wederzijdse vooroordelen, overlap-pende waarden. Een onderzoek naar de beroepsoriëntatie en professionele waarden van politieagenten en particuliere beveiligers*. Amsterdam: Vrije Universiteit (rapport Dygo-reeks).
- Steden, R. van, B. van Caem & H. Boutellier (2011) The 'hidden strength' of active citizenship: the involvement of local residents in public safety projects. *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), 433-450.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.